

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<https://hdl.handle.net/2066/221160>

Please be advised that this information was generated on 2021-11-01 and may be subject to change.

# Artikel

## Reprise: naar een nieuwe coördinatieregeling in de Awb

L.R.M.A. (Nard) Beurskens LLB en mr. J.H.N. (Jelmer) Ypinga\*

### 1 Inleiding

Afgelopen zomer is een wetsvoorstel ter introductie van onder meer een nieuwe coördinatieregeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>1</sup> Het wetsvoorstel bevat daarnaast de algemene bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen bij niet-naleving van de in art. 5:20 Awb neergelegde medewerkingsplicht en wijzigt enkele wetten in verband met de algemene nadeelcompensatieregeling in titel 4.5 Awb. Deze bijdrage ziet niet op beide laatstgenoemde onderwerpen. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2021, althans gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De voorgestelde coördinatieregeling strekt ertoe de huidige regeling in de Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten te vervangen door een nieuwe regeling die toepasbaar is in het gehele omgevingsrecht (en daarbuiten). Evenals de huidige regeling heeft de nieuw voorgestelde regeling een facultatief karakter, hetgeen wil zeggen dat zij bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de bevoegde bestuursorganen van toepassing kan worden verklaard op daarbij aan te wijzen besluiten. Het voorstel betreft een derde versie van een concept dat in 2014 voor het eerst in con-

sultatie is gebracht. Een tweede conceptregeling verscheen in 2018 ter consultatie op internet. Voor een bespreking van het concept uit 2018 verwijzen wij graag naar de bijdrage die wij daarover schreven in dit tijdschrift.<sup>2</sup> Nu daadwerkelijk een wetsvoorstel tot wijziging van de Awb bij de Tweede Kamer is ingediend, is een bespreking van de belangrijkste wijzigingen die hebben plaatsgevonden ten opzichte van de tweede consultatieronde op zijn plaats. Dat zal voornamelijk geschieden aan de hand van de discussie omtrent de vraag of de coördinatieregeling niet beter in de Omgevingswet had kunnen worden opgenomen.

In paragraaf 2 vatten wij kort samen wat de nieuwe coördinatieregeling behelst. Vervolgens gaan wij in op de overwegingen van de regering die hebben geleid tot de opzet van de nieuwe coördinatieregeling in de Awb (par. 3). Op twee overwegingen gaan wij nader in. Ten eerste de overweging om alleen een bevoegdheid tot indeplaatsstelling in de Omgevingswet (Ow) op te nemen ten aanzien van de uitvoering van projectbesluiten (par. 4). Ten tweede de overweging dat de coördinatieregeling ook in het sociaal domein een rol van betekenis kan spelen (par. 5). Wij sluiten af met een conclusie (par. 6).

123

\* L.R.M.A. Beurskens LLB is onderzoeksmasterstudent aan de Radboud Universiteit en de Rijksuniversiteit Groningen. Mr. J.H.N. Ypinga is werkzaam als juridisch medewerker bij Stibbe te Amsterdam.

1. Het voorstel tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht, Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 2.

2. L.R.M.A. Beurskens, J.H.N. Ypinga & K.J. de Graaf, De Omgevingswet als aanjager voor een nieuwe coördinatieregeling in de Awb, TO 2018, afl. 2, p. 76-83. Het conceptwetsvoorstel is tevens besproken in H.A.J. Gierveld, Een coördinatieregeling voor besluitvorming in het omgevingsrecht hoort thuis in de Omgevingswet en niet in de Awb, TBR 2018/102.

## 2 Wat houdt de nieuwe coördinatieregeling in?

Het voorliggende wetsvoorstel bouwt voort op de huidige coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb en de in 2018 in omloop gebrachte consultatieversie. Anders dan geldt voor de huidige regeling in de Awb is de reikwijdte van de nieuw voorgestelde regeling niet begrensd tot bepaalde typen besluiten, waardoor de gebruiksmogelijkheden van de coördinatieregeling worden vergroot.<sup>3</sup> Mede doordat in de praktijk vaak de specifieke coördinatieregelingen uit verscheidene omgevingsrechtelijke wetten worden toegepast, wordt de huidige coördinatieregeling nauwelijks gebruikt. Met de nieuwe voorgestelde coördinatieregeling wordt beoogd om de regierol van het coördinerend bestuursorgaan te versterken en de rechtsbescherming tegen de gecoördineerde besluiten verder te stroomlijnen.<sup>4</sup>

De nieuwe coördinatieregeling komt in grote mate overeen met de huidige coördinatieregeling in de Awb en de consultatieversie van 2018. Krachtens art. 3:19 Awb bevordert het bestuursorgaan dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteiten. Een gecoördineerde voorbereiding van samenhangende besluiten kan alleen toepassing vinden ten aanzien van besluiten waarvan dat bepaald is bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorgaan (art. 3:20 Awb). Het zojuist genoemde wettelijk voorschrift of coördinatiebesluit wijst een coördinerend bestuursorgaan aan. Wanneer het coördinerend bestuursorgaan niet bevoegd is tot het nemen van een van de samenhangende besluiten, dan behoeft het coördinerend bestuursorgaan de instemming van het wel bevoegde bestuursorgaan. Het coördinerend bestuursorgaan heeft tot taak een doelmatige en samenhangende voorbereiding van besluiten te bevorderen, waarbij de bevoegde bestuursorganen bij de beoordeling van de aanvragen in ieder geval rekening houden met de onderlinge samenhang tussen de aanvragen en tussen de te nemen besluiten. De bevoegde bestuursorganen dienen op grond van art. 3:22, tweede lid, Awb medewerking te verlenen.

In beginsel worden de samenhangende besluiten zo gelijktijdig mogelijk aangevraagd. Tussen de eerste en laatste aanvraag mogen uiterlijk zes weken zitten. In tegenstelling tot de huidige coördinatieregeling maakt de nieuwe regeling het mogelijk om de coördinatie in clusters te laten geschieden, zodat niet altijd alle samenhangende besluiten gelijktijdig hoeven te worden aangevraagd (art. 3:21, derde lid, Awb). In enkele situaties is het praktischer om gefaseerd te coördineren. De memo-

rie van toelichting noemt de situatie dat de voorbereidingstijd voor een bepaald besluit langer duurt dan voor andere besluiten. Ook kan worden gedacht aan besluiten die slechts tijdelijk van kracht zijn en om die reden later aangevraagd worden.<sup>5</sup> Een ander verschil met de huidige regeling is gelegen in de termijnen en het tempo van de besluitvorming. Art. 3:25 Awb bepaalt dat indien op de voorbereiding van een van de samenhangende besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is, die afdeling van toepassing is op alle besluiten. In de huidige coördinatieregeling geldt dat alle besluiten worden genomen binnen de termijn die geldt voor het besluit met de langste beslistermijn. Het voorgestelde art. 3:25, onder h, Awb bepaalt echter dat in afwijking van art. 3:18 Awb de besluiten worden genomen binnen een door het coördinerend bestuursorgaan te bepalen termijn, echter uiterlijk binnen de termijn die geldt voor het besluit met de langste beslistermijn. Via deze constructie kan de duur van het besluitvormingsproces zo kort mogelijk worden gehouden.

Voor wat betreft de rechtsbescherming geldt dat indien tegen een van de besluiten bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld, dit geschiedt door het indienen van het bezwaar- of beroepsschrift bij het coördinerend bestuursorgaan. Vervolgens zendt het coördinerend bestuursorgaan het bezwaar- of beroepsschrift meteen aan het bevoegde bestuursorgaan. Wanneer het bevoegde bestuursorgaan een beslissing op bezwaar of beroep heeft genomen, wordt deze beslissing zo spoedig mogelijk toegezonden aan het coördinerend bestuursorgaan, dat vervolgens de beslissing gelijktijdig bekendmaakt. Het wetsvoorstel voorziet ook in een gebundelde beroepsgang inzake de gecoördineerde besluiten (art. 3:28 Awb), zodat procedurelasten worden beperkt.<sup>6</sup> In de huidige opzet moet tegen ieder van de samenhangende besluiten afzonderlijk beroep worden ingesteld. Voorts bevat art. 3:29, tweede lid, Awb een omkering van datgene wat in het huidige art. 3:29 Awb is geregeld. De bevoegdheid van de rechtbank, en dus bestuursrechtspraak in twee instanties, wordt beperkt tot de gevallen waarin voor alle gecoördineerde besluiten beroep in twee instanties geldt.

Evenals de huidige coördinatieregeling bevat de nieuwe coördinatieregeling in de Awb geen indeplaatsstredingsbevoegdheid die het coördinerend bestuursorgaan de mogelijkheid geeft een besluit te nemen wanneer het bevoegde bestuursorgaan een besluit niet of niet tijdig neemt, dan wel een besluit neemt dat de goede uitvoering van een besluit belemmert. In de consultatieversie uit 2018 was deze bevoegdheid wel opgenomen in de Awb. In het voorliggende wetsvoorstel is deze bevoegdheid opgenomen in art. 5.45a Ow. De inzet van de bevoegdheid is beperkt tot de gecoördineerde voorbereiding van besluiten ter uitvoering van een projectbesluit. Wij komen hier in paragraaf 4 op terug.

3. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 3.

4. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 5.

5. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 5.

6. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 6.

### 3 Regering: de Awb is de beste plaats voor de coördinatieregeling

In de literatuur en in een aantal van de adviezen naar aanleiding van eerdere ontwerpen kwam de vraag op of de nieuwe coördinatieregeling niet beter in de Ow kan worden opgenomen dan in de Awb.<sup>7</sup> Met de invoering van een nieuwe coördinatieregeling wordt immers vooral in een omgevingsrechtelijke behoefte voorzien, die enkel ontstaat door het vervallen van een aantal bijzondere coördinatieregelingen in het omgevingsrecht als gevolg van de komst van de Ow.

Desondanks blijft de regering bij haar standpunt dat de nieuwe coördinatieregeling in de Awb moet worden geregeld. De Ow wijst vervolgens in afdeling 16.2 gevallen aan waarin de regeling van toepassing is. De keuze voor plaatsing in de Awb onderbouwt zij met twee wijzigingen van de regeling ten opzichte van de consultatieversie en daarnaast twee argumenten.<sup>8</sup> Wat betreft de wijzigingen wordt ten eerste gehoor gegeven aan de kritiek op de eerder voorgestelde introductie van een algemene bevoegdheid tot indeplaatstreding in de Awb in de gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de coördinatieregeling. Die bevoegdheid zal geen plaats krijgen in de Awb. De bevoegdheid om als *ultimum remedium* als coördinerend bestuursorgaan in de plaats te treden van het bevoegd gezag voor een van de gecoördineerd voorbereide besluiten is in de huidige omgevingsrechtelijke coördinatieregelingen neergelegd in art. 3.34 en 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en art. 20, zesde en zevende lid, van de Tracéwet. Volgens het ingediende wetsvoorstel wordt indeplaatstreding mogelijk bij de gecoördineerde besluiten ter uitvoering van projectbesluiten in de zin van de Ow. Deze bevoegdheid wordt voor gedeputeerde staten en voor de minister geregeld in art. 5.45a Ow.<sup>9</sup> De tweede wijziging is te vinden in art. 16.14a Ow. Hierin is een regeling opgenomen die tegemoetkomt aan de thans veelgebruikte mogelijkheid om wijzigingen van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen die daarop zijn gebaseerd gelijktijdig voor te bereiden en vast te stellen.<sup>10</sup> Art. 16.14a Ow maakt daarnaast mogelijk dat een beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning die gecoördineerd is voorbereid met de wijziging van het omgevingsplan en gelijktijdig met *of na* de vaststelling van dit plan wordt genomen, wordt gebaseerd op de beoordelingsregels uit het gewijzigde omgevingsplan. Dit levert op dat gelijktijdig of kort na de vaststelling van het gewijzigde omgevingsplan ook de benodigde

omgevingsvergunningen kunnen worden verleend voor de realisering van een project.<sup>11</sup>

Wat de twee argumenten van de regering betreft stelt zij ten eerste dat ook in het sociaal domein behoefte kan bestaan aan het gecoördineerd voorbereiden van besluiten.<sup>12</sup> Momenteel kent dit bijzondere deel van het bestuursrecht geen specifieke coördinatieregeling. Wel is eerder door Van Male gewezen op de potentiële meerwaarde van een gecoördineerde voorbereiding van besluiten voor het leveren van maatwerk door de overheid.<sup>13</sup> Het tweede argument houdt verband met het gegeven dat er naast de Ow nog altijd specifieke omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving blijft bestaan, waardoor met het verplaatsen van de coördinatieregeling naar de Ow niet het doel wordt bereikt: een coördinatieregeling die voor alle omgevingsrechtelijke besluiten kan worden gehanteerd. Dit laatste argument lijkt ons niet steekhoudend. Met evenveel overtuigingskracht kan worden gesteld dat in specifieke omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving naar de coördinatiebepaling van de Ow zal worden verwezen. Duidelijk is dat de regering een andere keuze maakt.

### 4 Indeplaatstreding

De nieuwe Awb-coördinatieregeling kent, in tegenstelling tot de eerdere conceptversies, geen algemene bevoegdheid tot indeplaatstreding.<sup>14</sup> In plaats daarvan kan indeplaatstreding op grond van art. 5.45a Ow alleen aan de orde zijn in het kader van de coördinatie van besluiten ter uitvoering van projectbesluiten door gedeputeerde staten of de minister. De minister beargumenteert deze wijziging door erop te wijzen dat deze bevoegdheid tot indeplaatstreding zo nauw samenhangt met de projectprocedure 'dat ik bij nader inzien meen dat dit zware instrument beter naar afdeling 5.2 van de Omgevingswet kan worden overgeheveld'.<sup>15</sup>

Het projectbesluit geldt als opvolger van het inpassingsplan en het tracébesluit. Het instrument is bedoeld voor grotere of complexe projecten met een publiek belang, zoals de plaatsing van grote windparken.<sup>16</sup> Het projectbesluit kan niet door gemeentelijke bestuursorganen worden vastgesteld. Het coördineren van besluiten ter uitvoering van een projectbesluit is in beginsel niet voorgeschreven bij wet, maar facultatief. De enige uitzondering betreft besluiten ter uitvoering van een projectbesluit voor de hoofdinfrastructuur of de primaire

7. Zie noot 3 en de adviezen van onder meer de VNG, NEPROM, NVvR en de natuur- en milieuorganisaties die als bijlage zijn gevoegd bij Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3.  
8. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3.  
9. Over de indeplaatstreding komen wij in par. 4 uitgebreider te spreken.  
10. Zie over deze mogelijkheid het advies van de G4, dat als bijlage is opgenomen bij Kamerstukken II 2018/19, 36 256, nr. 3. Zie verder Gierveld 2018, par. 6.

11. Op grond van het voorgestelde art. 3:26 Awb geschiedt bekendmaking gelijktijdig.  
12. Het gaat om besluiten op grond van de Jeugdwet, Participatiewet, Wmo 2015, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet langdurige zorg. Wij gaan in par. 5 nader in op dit argument.  
13. R.M. van Male, Afstemming van maatwerk in het sociaal domein, NTB 2018/14.  
14. Kamerstukken II 2018/19, 36 256, nr. 2, p. 6.  
15. Kamerstukken II 2018/19, 36 256, nr. 3, p. 23.  
16. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 27.

waterkeringen. In die gevallen is coördinatie van de uitvoeringsbesluiten verplicht.<sup>17</sup>

Besluiten ter uitvoering van een projectbesluit zijn niet altijd nodig. Het bevoegd gezag kan in het projectbesluit bepalen dat het besluit een zogenoemd integraal karakter heeft.<sup>18</sup> Dat betekent dat het projectbesluit alle benodigde toestemmingen voor de uitvoering van het project ineens verleent.<sup>19</sup> In dat geval is indeplaatstreding logischerwijs niet nodig.

Het kan echter, met het oog op een doelmatige uitvoering van het project, wenselijk zijn om pas na het vaststellen van het projectbesluit andere toestemmingen te verlenen. De ruimte daarvoor is niet onbeperkt. Het projectbesluit moet minimaal de planologische toestemming inhouden.<sup>20</sup> Alleen besluiten die niet van invloed zijn op het oordeel over de aanvaardbaarheid van het project als geheel kunnen worden beschouwd als besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. De regering geeft als voorbeeld de later aan te vragen omgevingsvergunning voor bouwen. In dat geval hoeven de exacte vorm en bouwwijze van het bouwwerk niet al compleet duidelijk te zijn in het projectbesluit.<sup>21</sup>

Uitgangspunt is dat de oorspronkelijk bevoegde gezagen de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit nemen. Het kan voorkomen dat, om welke reden dan ook, het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan het uitvoeringsbesluit niet of niet tijdig neemt, of een besluit neemt dat de uitvoering van het projectbesluit belemmert. In dat geval kan indeplaatstreding soelaas bieden. Gedeputeerde staten en de minister kunnen, als zij als coördinerend bestuursorgaan optreden, in de plaats treden van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan door het uitvoeringsbesluit te nemen.<sup>22</sup> De wet regelt dat een van deze bestuursorganen altijd optreedt als coördinerend bestuursorgaan bij de voorbereiding van besluiten ter uitvoering van het projectbesluit.<sup>23</sup> Om die reden is het logisch dat de bevoegdheid tot indeplaatstreding is uitgesloten voor het gemeentebestuur, dat immers niet beschikt over de projectbesluitbevoegdheid.

Aan de inzet van de bevoegdheid tot indeplaatstreding moet uiteraard wel – op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb) – overleg met het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan zijn voorafgegaan, zo expliciteert de regering. Bovendien moet het in de plaats gestelde besluit een motivering bevatten waaruit blijkt dat de inzet van de bevoegdheid noodzakelijk en propor-

tioneel was. Dit volgt uit het gegeven dat indeplaatstreding een *ultimum remedium* is.<sup>24</sup>

Naast de verplaatsing van de bevoegdheid tot indeplaatstreding naar de Ow, heeft zich nog een belangrijke wijziging voorgedaan. Dat betreft het schrappen van het beroepsverbod voor het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan tegen het in zijn plaats genomen besluit.<sup>25</sup> De minister is ook op dit punt van gedachten veranderd naar aanleiding van de kritiek die hierop in de adviezen is geuit.<sup>26</sup> Met het schrappen van dit verbod wordt aangesloten bij de beslissing om in de Ow geen equivalent van art. 1.4 van de Crisis- en herstelwet (Chw) op te nemen.<sup>27</sup> Dit artikel houdt een beroepsverbod in voor decentrale overheden tegen besluiten van de centrale overheid waarop de Chw van toepassing is. Een dergelijke regeling keert dus niet terug.

De conceptversie van de Awb-coördinatieregeling bevatte verder nog een bepaling die regelde dat indeplaatstreding zich mede uitstrekt tot het optreden in bezwaar, beroep en hoger beroep. Deze bepaling werd opgenomen ‘teneinde buiten twijfel te stellen’ dat dit het geval is: uit de Afdelingsjurisprudentie kon deze regel al worden afgeleid.<sup>28</sup> Blijkbaar is de minister niet langer van oordeel dat deze wettelijk moet worden bevestigd, omdat de regel in het wetsvoorstel ontbreekt; in de memorie van toelichting verwijst de minister in dit verband enkel naar de Afdelingsjurisprudentie.<sup>29</sup> Wat ons betreft is dat meer dan terecht, omdat een en ander voortvloeit uit (de regeling van) de indeplaatstreding. Overigens is in de regeling tot indeplaatsstelling op grond van taakverwaarlozing in de Gemeentewet (Gemw) en de Provinciewet (Provw) wél expliciet bepaald dat de indeplaatsstelling zich uitstrekt tot het optreden in bezwaar, beroep en hoger beroep.<sup>30</sup> Dat is noodzakelijk, omdat in die regeling de hoofdregel is dat het in de plaats gestelde besluit *namens* het taakverwaarlozende bestuursorgaan wordt genomen. Bij de indeplaatstreding krachtens art. 5.45a Ow is dat niet het geval.

Samenvattend zijn wij positief over de nieuwe regeling van indeplaatstreding. Over de regeling van indeplaatsstelling in de consultatieversie bestonden in de adviezen bedenkingen, die vooral gelegen waren in het feit dat gemeentelijke bestuursorganen geen gebruik konden maken van de bevoegdheid en bovendien niet in beroep konden tegen de in hun plaats gestelde besluiten.<sup>31</sup> Deze bezwaren zijn weggenomen door de indeplaatstredings-

17. Art. 5.45, tweede lid, jo. art. 5.46 jo. art. 16.7, eerste lid, onder c, Ow jo. afd. 3.5 Awb (nieuw).

18. Zie het opschrift van art. 5.52 Ow.

19. Art. 5.52, tweede lid, Ow. Voor een uitgebreidere bespreking, zie H.A. Oldenzijl & H.W. de Vos, *Systeem en Kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

20. Art. 5.52, eerste lid, Ow.

21. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 186.

22. Voor gedeputeerde staten geldt als extra voorwaarde dat het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan geen bestuursorgaan van het Rijk is.

23. Zie art. 5.44, eerste lid, jo. art. 5.45, derde en vierde lid, Ow.

24. Kamerstukken II 2018/19, 36 256, nr. 3, p. 24.

25. Dat in de eerste en tweede conceptversie van het wetsvoorstel moest worden vastgelegd in art. 8:4 Awb.

26. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 23.

27. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 552.

28. MvT bij de consultatieversie 2018, p. 15.

29. Kamerstukken II 2018/19, 36 256, nr. 3, p. 48. Het gaat om de volgende uitspraak: ABRvS 18 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AG1700, M en R 2003/139K.

30. Art. 124f Gemw en art. 121d Provw.

31. De adviezen zijn als bijlagen opgenomen bij Kamerstukken II 2018/19, 36 256, nr. 3.



bevoegdheid te beperken tot de gecoördineerde besluitvorming ter uitvoering van projectbesluiten en de schrapping van het beroepsverbod voor decentrale overheden.

## 5 Coördineren in het sociaal domein?

Zoals in paragraaf 3 al is benoemd, bestaat discussie over de meest gewenste plaats van de nieuwe coördinatieregeling. Verdient deze regeling een plaats in de Awb, zodat deze in het gehele bestuursrecht toepassing kan vinden, of dient zij juist te worden geplaatst in de Ow, gelet op de omgevingsrechtelijke behoefte die bestaat aan een coördinatieregeling? De vraag naar de plaatsing van de nieuwe coördinatieregeling is dus een vraag naar hoe de Ow zich zou moeten verhouden tot de Awb. In 2011 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op verzoek van de minister voorlichting gegeven met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht.<sup>32</sup> Ook de verhouding tussen de Ow en de Awb kwam aan de orde. De Raad van State plaatste het accent op de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de Awb, te weten: eenheid binnen bestuursrechtelijke wetgeving, systematisering en vereenvoudiging van deze wetgeving, codificatie van bestuursrechtelijke ontwikkelingen en het treffen van voorzieningen over onderwerpen die zich naar hun aard niet lenen voor regeling in een bijzondere wet. Voor wat betreft de huidige coördinatieregeling in de Awb wijst de Raad van State erop dat, gezien het gegeven dat deze nauwelijks wordt gebruikt, voldoende reden lijkt te bestaan om op korte termijn te onderzoeken of de coördinatieregelingen uit het omgevingsrecht kunnen worden geharmoniseerd, en of deze kunnen worden omgezet in een regeling die zich leent voor algemene toepassing en kan worden opgenomen in de Awb. In de consultatieversie van 2018 is conform deze voorlichting een nieuwe coördinatieregeling opgetuigd in de Awb, die over de gehele linie van het omgevingsrecht van toepassing zou moeten zijn. De vraag rijst dan waarom een regeling waaraan enkel in het omgevingsrecht behoefte bestaat, zou moeten worden opgenomen in de Awb en niet in de Ow. In de literatuur is deze vraag nadrukkelijk aan de orde gesteld.<sup>33</sup> In onze eerdere bijdrage aan dit tijdschrift over het ontwerp uit 2018 hebben wij geconcludeerd dat we geen onoverkomelijke bezwaren zien tegen de plaatsing van de coördinatieregeling in de Awb, maar dat het wel opvalt dat er in de toelichting op de consultatieversie geen onderzoek is gedaan naar andere rechtsgebieden waarin een coördinatieregeling al functioneert of gewenst is.<sup>34</sup> Zeker omdat

in de consultatieversie het op het omgevingsrecht geënte instrument van de indeplaatsstelling een plek kreeg toebedeeld in de Awb.

Anders dan bij de consultatieversie heeft de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wel gememoreerd dat de coördinatieregeling toepassing zou kunnen krijgen in andere rechtsgebieden. Volgens de regering is toepassing van de nieuwe regeling in de Awb mogelijk in het gehele omgevingsrecht én daarbuiten. Ook op andere terreinen dan het omgevingsrecht kan behoefte bestaan aan een gecoördineerde voorbereiding van samenhangende besluiten, teneinde de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid te verbeteren, aldus de regering.<sup>35</sup> Als voorbeeld wordt het sociaal domein genoemd. Sinds de decentralisatie van taken in het sociaal domein in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van burgers die onvoldoende zelfredzaam zijn. Het uitgangspunt van deze decentralisatie is dat bij de ondersteuning van burgers niet de vraag voorop moet staan op welke voorziening de burger recht heeft, maar wat de burger nog wel kan of zelf kan organiseren binnen zijn sociale netwerk, om daarmee zijn zelfredzaamheid en participatie te vergroten.<sup>36</sup> Pas wanneer burgers niet zelf kunnen voorzien in de benodigde ondersteuning, zal met het decentrale bestuur worden bezien welke voorzieningen moeten worden getroffen. Het uitgangspunt van de decentralisatie van het sociaal domein en de daarmee samenhangende wetgevingsoperaties is dat vanuit de gemeente maatwerk wordt geleverd voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen.<sup>37</sup> De gemeente is verantwoordelijk voor een integraal plan voor de hulpbehoevende(n), terwijl verschillende voorzieningen zijn opgenomen in verschillende wettelijke regelingen.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft de situatie waarin een coördinatieregeling behulpzaam zou kunnen zijn in het sociaal domein. Wanneer burgers en gezinnen op meerdere gebieden hulpbehoevend zijn, hebben zij behoefte aan meerdere maatwerkvoorzieningen. Doorgaans zijn dan meerdere besluiten vereist op grond van verschillende wetten, zoals de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Participatiewet. In een dergelijke situatie kan een gecoördineerde voorbereiding van die besluiten uitkomst bieden.<sup>38</sup> Het voordeel van het toepassen van de coördinatieregeling in deze situatie voor de burger of het huishouden is dat op één moment duidelijkheid ontstaat over de inhoud van de samenhangende besluiten.<sup>39</sup>

32. Bijlage bij Kamerstukken 2011/12, 33 118, nr. 3.

33. Gierveld 2018.

34. Zie ook A. Collignon, A. ten Veen & A.M. Schmidt, Het complexe omgevingsrecht: laat de Awb het eenvoudiger maken, in: T. Barkhuijsen, A.T. Marseille, W. den Ouden, J.A.F. Peters & R.J.N. Schlössels (red.), 25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 356.

35. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 3 en 12.

36. M. Scheltema, Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein, NTB 2018/3.

37. J.P. Roelfsema & K.J. de Graaf, Decentralisaties in het sociaal domein, NTB 2015/39.

38. Vgl. art. 2.3.5, vijfde lid, Wmo 2015, dat voorschrijft dat maatwerkvoorzieningen op grond van de Wmo 2015 moeten worden afgestemd op getroffen voorzieningen uit andere wettelijke regelingen, zoals de Participatiewet.

39. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 13.

De regering gaat in de memorie van toelichting in op de situatie dat de bevoegdheid tot het nemen van alle besluiten geconcentreerd is bij één bestuursorgaan, namelijk het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W). Strikt genomen wijkt dit af van de beoogde structuur van de coördinatieregeling, die er immers van uitgaat dat samenhangende besluiten afkomstig zijn van verschillende bestuursorganen. Gelet op de doeleinden die worden beoogd met de coördinatieregeling, te weten het versterken van de regierol van het coördinerend bestuursorgaan en het verder stroomlijnen van de rechtsbescherming tegen de gecoördineerde besluiten,<sup>40</sup> is het volgens ons niet bezwaarlijk dat de bevoegdheid om alle samenhangende besluiten te nemen bij één bestuursorgaan ligt. Ingevolge art. 3:23, eerste lid, 3:24, 3:26, tweede lid, 3:27, tweede lid, en 3:28 Awb worden immers een gelijkschakeling en stroomlijning van termijnen en rechtsbescherming bewerkstelligd. Aangezien slechts één bestuursorgaan op de voorgrond treedt, komt de regierol van dit coördinerend bestuursorgaan nadrukkelijk op de voorgrond. Rechtvaardigt het voorgaande echter een coördinatieregeling in de Awb? Wij hebben hier onze vraagtekens bij, daar slechts een klein deel van de nieuwe coördinatieregeling ‘bruikbaar’ is in dit geval.<sup>41</sup> De gehele coördinatieregeling kan uiteraard wel worden toegepast in het geval dat meerdere bestuursorganen bevoegd zijn om samenhangende besluiten te nemen. In geval van meervoudige problematiek bij een burger of huishouden is het mogelijk dat, naast B&W, ook besluiten worden genomen door bijvoorbeeld het zorgkantoor of het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Ook in die situatie kan het wellicht raadzaam zijn als één van die bestuursorganen een regierol heeft als coördinerend bestuursorgaan.<sup>42</sup> Gecoördineerde voorbereiding is uiteraard op grond van de vigerende afdeling 3.5 Awb al mogelijk. Uit de praktijk blijkt echter dat hier in het sociaal domein niet of nauwelijks gebruik van wordt gemaakt.<sup>43</sup> Een antwoord op de vraag waarom dat het geval is en waarom de nieuwe coördinatieregeling wél (veelvuldig) zal worden gebruikt in het sociaal domein, geeft de regering niet.

Vanwege het voorgaande zijn wij niet overtuigd van de noodzaak of behoefte van een nieuwe coördinatieregeling in het sociaal domein. In het geval dat één bestuursorgaan meerdere samenhangende besluiten neemt, wordt slechts gebruik gemaakt van de coördinatieregeling in afgeslankte vorm. Het ligt daarom meer voor de hand om de bruikbare delen van de coördinatieregeling in het sociaal domein zelf op te nemen, bijvoorbeeld in de Wmo. Verder is ons inziens eveneens niet aangevoerd dat de nieuwe coördinatieregeling veelvuldig zal worden toegepast indien er meerdere bevoegde

bestuursorganen in het spel zijn. Het enkele gegeven dat een coördinatieregeling zou kunnen worden gebruikt in het sociaal domein rechtvaardigt volgens ons niet de opname van de nieuwe coördinatieregeling in de Awb.

## 6 Conclusie

Met het voorliggende wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijke coördinatieregeling voor samenhangende besluiten in de Awb zijn enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het consultatievoorstel uit 2018. Aan het belangrijkste punt van discussie wordt echter niet getornd, de regeling blijft in de Awb en wordt niet overgeplaatst naar de Ow.

Een belangrijk kritiekpunt hierop was de onwenselijkheid van een algemene bevoegdheid tot indeplaatstreding die niet door gemeentelijke bestuursorganen kon worden ingezet. Bovendien konden gemeentelijke bestuursorganen het in hun plaats genomen besluit ook niet voor de rechter betwisten. Aan deze kritiek is ons inziens in het voorstel tegemoetgekomen door indeplaatstreding alleen mogelijk te maken in de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten van een projectbesluit, zo volgt uit art. 5.45a Ow. De reden voor de overheveling naar de Ow is gelegen in de nauwe samenhang tussen het projectbesluit en de bevoegdheid tot indeplaatstreding. De Ow sluit verder uit dat gemeentelijke bestuursorganen optreden als coördinerend bestuursorgaan bij de voorbereiding van besluiten ter uitvoering van een projectbesluit. Om die reden komt ook de bevoegdheid tot indeplaatstreding logischerwijs niet toe aan gemeentelijke bestuursorganen. Tevens keert het beroepsverbod voor decentrale overheden ten aanzien van in hun plaats genomen besluiten niet terug in het voorstel. Daarnaast wordt in art. 16.14a Ow een regeling opgenomen die tegemoetkomt aan de specifieke behoefte uit de praktijk om wijzigingen van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen die daarop zijn gebaseerd gelijktijdig voor te bereiden en vast te stellen.

Na het bovenstaande blijft de vraag bestaan waarom niet de gehele coördinatieregeling in de Ow wordt opgenomen. De regering tracht deze vraag te beantwoorden aan de hand van twee argumenten. Het eerste argument houdt in dat niet alle omgevingsrechtelijke wetgeving opgaat in de Ow, waardoor de coördinatieregeling niet in het gehele omgevingsrecht gebruikt zal kunnen worden als de coördinatieregeling in de Ow wordt opgenomen. Dit argument is naar onze mening niet overtuigend, daar in de (beperkte) overblijvende omgevingsrechtelijke wetgeving eenvoudigweg de coördinatieregeling in de Ow van toepassing kan worden verklaard. Of nu naar de Awb of naar de Ow wordt verwezen, maakt volgens ons weinig uit.

Het belangrijkste argument ter rechtvaardiging van de coördinatieregeling in de Awb is echter dat volgens de

40. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 5.

41. De redactie van de huidige en de nieuwe coördinatieregeling gaat namelijk uit van de situatie dat er meerdere bevoegde bestuursorganen zijn. Zie bijv. art. 3:22 en 3:26 Awb (nieuw).

42. Het lijkt vooralsnog niet de bedoeling toepassing van de coördinatieregeling in het sociaal domein bij wet voor te schrijven (en een coördinerend bestuursorgaan aan te wijzen).

43. Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3, p. 15.

regering ook buiten het omgevingsrecht, in het bijzonder in het sociaal domein, behoefte kan bestaan aan een coördinatieregeling. Dit argument ontbrak nog in de toelichtingen op de eerdere consultatieversies van de coördinatieregelingen. Het overtuigt ons echter niet. In de eerste plaats wijst de regering op de soms voorkomende praktijk in het sociaal domein waar één bestuursorgaan meerdere samenhangende besluiten neemt. In dat geval is slechts een deel van de coördinatieregeling bruikbaar om die besluiten gecoördineerd voor te bereiden. De redactie van de coördinatieregeling in de Awb is immers toegespitst op de omgevingsrechtelijke praktijk, waar meerdere bevoegde bestuursorganen aan de orde zijn. Ook in het sociaal domein kunnen uiteraard meerdere bevoegde bestuursorganen in het geding zijn. De regering weidt over deze situatie echter niet uit en stelt slechts dat in dat geval mogelijk een behoefte *kan* bestaan om van de coördinatieregeling gebruik te maken. De praktijk lijkt dit niet te bevestigen, nu de huidige coördinatieregeling in de Awb nauwelijks gebruikt wordt in het sociaal domein.

De regering hanteert naar onze mening een broze argumentatie ter verdediging van de opname van de coördinatieregeling in de Awb. Deze coördinatieregeling had, gelet op het gegeven dat hier alleen in het omgevingsrecht een aantoonbare behoefte aan bestaat, beter in de Ow kunnen worden opgenomen.